

*Павлютін Ю. М.,**кандидат юридичних наук**докторант**Національної академії Служби безпеки України*

## ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

**Анотація.** У статті здійснено розгляд загальних принципів організації публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України, а також питання розгляду окремих принципів організації публічного адміністрування у сфері функціонування окремих суб'єктів забезпечення національної безпеки України, визначення витоків їх систематизації та проблем імплементації результатів таких досліджень у сучасну практику управління державою.

Узагальнено, що принципи публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки являють собою основні ідеї та керівні засади, які визначають закономірності розвитку суспільних відносин у відповідній сфері державного управління. Наголошено, що такі принципи потребують системного підходу з урахуванням сутності та змісту публічного адміністрування в сучасних умовах.

Автор розглядає принципи як основні ідеї та керівні засади, які визначають закономірності розвитку суспільних відносин організації публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України.

Автор аналізує положення Стратегії національної безпеки щодо закріплення системи принципів організації публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України; підкреслює відсутність у стратегічних документах сектора безпеки й оборони положень, які містять перелік принципів організації публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України, окрім системи основних принципів формування державної політики у сферах національної безпеки й оборони.

Автор зауважує, що зазначені принципи слід вважати основою для формування системи принципів організації публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України з урахуванням напрямів її забезпечення та особливостей правового регулювання даних суспільних відносин, а також основою для наукових розвідок у сфері забезпечення національної безпеки з урахуванням різноманітних наукових підходів до вирішення питань за цією тематикою.

Автор доходить висновку, що подальший аналіз принципів публічного адміністрування та формування окремих наукових поглядів на систему принципів публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України доцільно проводити з метою створення чітко визначеної їх системи; розкриття сутності кожного з визначених принципів як у теоретичному плані, так і в процесі законотворчості; належного впорядкування їх на стійкій концептуальній основі розбудови сектора безпеки й оборони.

**Ключові слова:** національна безпека України, забезпечення національної безпеки України, принципи забез-

печення національної безпеки України, система принципів забезпечення національної безпеки України.

**Постановка проблеми.** Організація діяльності у сфері будь-яких публічних відносин ґрунтується на відповідних засадах, що становлять основу для формування організаційного механізму втілення концептуальних ідей, думок, позицій, точок зору, із забезпечення реалізації завдань для отримання запланованого результату. А тому вона повинна ґрунтуватися на стійкій системі принципів, втілення яких у своїй сукупності дозволять сформувати динамічну стратегію для досягнення поставлених цілей, і отримати свій об'єктивний вираз у визначеній правовій формі.

Як зазначає О. Скакун, саме існування права як такого зумовлюється внутрішнім погодженням та організацією, щоб не спростувати себе в силу внутрішніх протиріч, тобто мати властивість системності. Більшість вітчизняних теоретиків права говорять про систему права, як про сукупність саме принципів і чинних норм права, якій притаманні єдність, узгодженість, диференціація (поділ) і згурпованість норм у відносно самостійній структурній утворення (інститути, галузі та підгалузі права) [1].

Загальнотеоретичною основою для розгляду поставленої проблеми є наукові праці О. Бандурки, О. Долженкова, Ю. Дубка, О. Комісарова, О. Копана, М. Корнієнка, В. Крутова, С. Кудінова, С. Кузніченка, В. Лаптія, М. Литвина, В. Олефіра, А. Подоляки, М. Саакяна, О. Хитри та ін. Практичним проблемам забезпечення національної безпеки, різним аспектам її забезпечення окремими державними органами приділено також досить уваги. Разом із цим питання принципів публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України, визначення витоків останньої та проблем імплементації в сучасну практику публічного адміністрування діяльності окремих складників сектора безпеки й оборони залишаються практично не дослідженими сучасною правовою наукою.

**Мета статті.** З огляду на актуальність та значущість проблеми метою статті є викладення результатів проведеного аналізу принципів публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України та формулювання на цій основі науково обґрунтованих пропозицій щодо подальших розвідок у цій сфері.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Принцип в об'єктивному розумінні – це основне положення, передумова; в об'єктивному розумінні – вихідний пункт, першооснова, саме перше [2, с. 364]. З філософської точки зору принцип розглядається як вираження закономірності явищ, передумовою яких є першопричина, керівна ідея, основне правило поведінки

[3, с. 461]. Варто зазначити й етимологію походження терміна «принцип» (*principium*), що був запозичений із французької мови і перекладається як «початок, першооснова» [4, с. 574].

У логічному змісті принцип є центральним поняттям, основою системи, що представляє собою узагальнення і поширення якого-небудь положення на всі явища тієї області, з якої даний принцип абстрагований [5, с. 329]. Відповідно, принципи публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки являють собою основні ідеї та керівні засади, які визначають закономірності розвитку суспільних відносин у відповідній сфері державного управління. Такі принципи потребують системного підходу з урахуванням сутності та змісту публічного адміністрування в сучасних умовах.

С. Дубенко, К. Максименко, О. Овчарук та інші зазначають, що під принципами публічного адміністрування виступають також базові керівні засади, покладені в основу формування та функціонування органів державної влади. У публічному адмініструванні керуються такими універсальними принципами, які умовно прийнято поділяти на групи соціально-політичних та організаційних принципів [6, с. 13]. Що стосується об'єкта нашого дослідження, то такі принципи розглядаються як основні ідеї та керівні засади, які визначають закономірності розвитку суспільних відносин організації публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України.

Необхідність формування алгоритму поступальних дій сталою розвинутого українського суспільства як стратегічної основи публічного управління безпосередньо торкаються напрямів захищеності національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз, а тому зумовлені розвитком належної системи науково обґрунтованих принципів організації публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України. Так, із започаткуванням адміністративної реформи згідно з Указом Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» були проголошені її принципи як головні засади її проведення, що засновані на відповідній ідеології та політиці адміністративної реформи [7].

Цілі сталою розвинутого України на період до 2030 року, хоча й не містять власного переліку принципів забезпечення розвитку країни, але ґрунтуються на принципах досягнення глобальних цілей сталою розвинутого до 2030 року, що були проголошені резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 25 вересня 2015 року № 70/1 [8]. Відповідно, слід підкреслити, що вказаний документ спрямований насамперед на адаптацію глобальних цілей сталою розвинутого з урахуванням специфіки розвитку України, але не містить систему принципів забезпечення саме національної безпеки за відповідними напрямами, що, на наш погляд, наразі не веде до достатнього впорядкування відносин у відповідній сфері, а також не дає можливість розкрити сутність та зміст визначених принципів.

У Стратегії національної безпеки України концептуальні засади її забезпечення та принципи також не систематизовані. Разом із цим ст. 3 Закону України «Про національну безпеку України» визначає систему основних принципів формування державної політики у сферах національної безпеки і оборони, а п. 4б Стратегії фіксує налаштованість держави на утвердження конституційного принципу верховенства права, рівності всіх перед законом, реалізацію конституційних принципів індивідуальної юридичної відповідальності та невідворотності покарання [9].

На відміну від зазначених стратегічних документів у Стратегії кібербезпеки України систему принципів її забезпечення подано в упорядкованій формі. Так, забезпечення кібербезпеки України має базуватися на принципах: верховенства права і поваги до прав та свобод людини і громадянина; забезпечення національних інтересів України; відкритості, доступності, стабільності та захищеності кіберпростору; державно-приватного партнерства, широкої співпраці з громадянським суспільством у сфері забезпечення кібербезпеки та кіберзахисту; пропорційності та адекватності заходів кіберзахисту реальним та потенційним ризикам; пріоритетності запобіжних заходів; невідворотності покарання за вчинення кіберзлочинів; пріоритетного розвитку та підтримки вітчизняного наукового, науково-технічного та виробничого потенціалу; міжнародного співробітництва з метою зміцнення взаємної довіри у сфері кібербезпеки та вироблення спільних підходів у протидії кіберзагрозам, консолідації зусиль у розслідуванні та запобіганні кіберзлочинам, недопущення використання кіберпростору в протиправних та воєнних цілях; забезпечення демократичного цивільного контролю над утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями та правоохоронними органами держави, що діють у сфері кібербезпеки [10].

Доктрина інформаційної безпеки України базується на принципах: додержання прав і свобод людини і громадянина, поваги до гідності особи, захисту її законних інтересів, а також законних інтересів суспільства та держави, забезпечення суверенітету і територіальної цілісності України [11].

О. Олійник вбачає перераховані вище принципи вихідними положеннями формування і функціонування системи інформаційної безпеки як системоутворюючого фактору всіх складників національної безпеки, норм і правил поведінки громадян, державних і суспільних інститутів України в цій сфері й тому пропонував відносити до принципів забезпечення інформаційної безпеки: пріоритет прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина; верховенство права, рівність усіх суб'єктів правовідносин перед законом; відповідальність держави перед людиною за свою діяльність; комплексний підхід до вирішення завдань забезпечення інформаційної безпеки; єдність і взаємозв'язок напрямів забезпечення інформаційної безпеки; розмежування сфер відповідальності й повноважень державних органів і органів місцевого самоврядування з питань забезпечення інформаційної безпеки; участь у міжнародних і регіональних системах інформаційної безпеки; оперативність, своєчасність, превентивність і адекватність заходів щодо попередження і захисту від зовнішніх інформаційних загроз та нейтралізації джерел внутрішніх інформаційних загроз [12].

Повертаючись до положень ст. 3 Закону України «Про національну безпеку України» (щодо принципів формування державної політики у сферах національної безпеки і оборони), зауважимо, що зазначені принципи слід вважати основою для формування системи принципів організації публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України з урахуванням напрямів її забезпечення та особливостей правового регулювання даних суспільних відносин, а також основою для наукових розвідок у сфері забезпечення національної безпеки з урахуванням різноманітних наукових підходів до вирішення питань за цією тематикою.

Як попередньо ми наводили систему принципів забезпечення інформаційної безпеки, так, за логікою речей, вона

притаманна й іншим напрямом забезпечення національної безпеки України, хоча не всі з них отримали своє юридичне вираження. Зокрема, у сфері забезпечення економічної безпеки Г. Дарнопих виділяє: 1) системність із дотриманням спадкоємності та безперервності захисту; 2) обґрунтованість; 3) достатність впливу на загрозу за допомогою узгодження, стримування, протидії та примушення; 4) гнучкість в управлінні; 5) своєчасність [13].

Вибраний підхід свого часу зумовив прийняття Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», у ст. 2 якого закріплено принципи: цілісності; об'єктивності; науковості; гласності; самостійності; рівності; дотримання загальнодержавних інтересів [14].

Л. Чернюк, Т. Пепа пропонують за основу брати базові положення, які апробовані на практиці щодо прийняття та реалізації рішень публічного адміністрування, тобто принципи загального характеру, зокрема принципи: історизму та системності; комплексності та єдності регіональної політики; науковості; ефективності та оптимальності; варіантності та стимулювання; єдності всіх видів адміністрування; самостійності і самозабезпеченості потреб регіону; компліментарності та узгодженості інтересів; відповідності, ієрархічності, функціональної інтеграції; зворотного зв'язку; різноманітності; відповідальності [15].

В умовах децентралізації важливим постає питання публічного адміністрування та організації управління на місцевому рівні, що безпосередньо впливає на стан забезпечення національної безпеки в регіонах України. У відповідності до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади здійснюється з дотриманням: верховенства права; відкритості, прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади в питаннях дотримання Конституції та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; державної підтримки місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням; сталого розвитку територій [16].

У межах заходів з реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року виконавці керуються принципами: верховенства права; захисту прав людини та основних свобод; прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування; запобігання і боротьби з усіма формами та проявами расизму, ксенофобії та пов'язаної з ними нетерпимості; неприпустимості будь-яких форм дискримінації; заохочення культурного розмаїття; сумісності й доповнюваності міграційної політики з іншими сферами діяльності держави; координації та співробітництва на державному, регіональному та місцевому рівнях як по вертикалі, так і по горизонталі; активного залучення громадських партнерів, наукових кіл, міжнародних організацій; наукової обґрунтованості рішень, що приймаються; гнучкості, що передбачає періодичне коригування тактичних завдань та заходів з метою досягнення стратегічних цілей [17].

Вирішення питань стратегічного управління підготовкою держави до оборони, особливо визначення мети та цілей цього процесу, а також оцінювання ступеня їх досягнення, зумовили формування основних принципів стратегічного управління підготовкою держави до оборони, які, на думку А. Лобанова та Ю. Пунди, мають бути основами діяльності відповідної системи і дозволяють використовувати закони та закономірності управління в конкретних умовах [18].

У сфері внутрішньої безпеки, як зазначає М. Кузьміна, продуктом генезису права і суспільних відносин є правовідносини, тому зміни в системі правовідносин у свою чергу викликають необхідність оновлення нормативної бази, застосування інших принципів під час вирішення справ» [19, с. 17].

Таким чином, реалізуючи положення Закону України «Про національну безпеку України», суб'єкти її забезпечення та, відповідно, суб'єкти публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України мають урахувувати новації сучасного стану публічного адміністрування, які у свою чергу зумовлюють необхідність діяти відповідно до зрозумілих для всіх принципів, застосування яких робить процеси публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки диверсифікованими.

Як підкреслює Л. Новак-Каляєва, значна гетерогенність процесів економічного та політичного розвитку країни вимагає від цих принципів простоти, послідовності й дієвості в умовах різних адміністративних інституцій та алгоритмів управлінських дій, адекватності щодо практичного втілення і затвердження їх на основі широкого громадського обговорення [20].

**Висновки.** Принципи публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України відображають найбільш суттєві, головні, об'єктивно-необхідні закономірності, відносини і взаємозв'язки цієї сфери; характеризують стійкі закономірності, відносини і взаємозв'язки в публічному адмініструванні; охоплюють переважно такі закономірності, відносини і взаємозв'язки, які притаманні публічному адмініструванню як цілісному соціальному явищу, тобто мають загальний, а не приватний характер; відображають специфіку публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України, його відмінність від інших видів публічного адміністрування.

Подальший аналіз принципів публічного адміністрування та формування окремих наукових поглядів на систему принципів публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України доцільно проводити з метою створення чіткої визначеної їх системи; розкриття сутності кожного із визначених принципів як у теоретичному плані, так і в процесі законотворчості; належного впорядкування їх на стійкій концептуальній основі розбудови сектора безпеки і оборони.

#### *Література:*

1. Скаун О.Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консум, 2001. 656 с.
2. Краткая философская энциклопедия. Москва : Изд. группа «Прогресс» «Энциклопедия», 1994. 576 с.
3. Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. Москва : Республика, 2001. 719 с.
4. Етимологічний словник української мови : в 7-ми томах / ред. О.С. Мельничук. Київ : Наук. Думка, 2003. Т. 4. 656 с.
5. Философский словарь / под ред. М.М. Розенталя. 3-е изд. Москва : Политиздат, 1975. 496 с.

6. Споживча політика в системі державного управління: навчально-методичний посібник / С.Д. Дубенко та ін. ; за заг. ред. К.О. Максименко, О.В. Овчарук, Н.Г. Протасової. Київ : Тютюкін, 2009. 248 с.
7. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>
8. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30.09.2019 р. № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>
9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14.09.2020 р. № 392/2020. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020?find=1&text=воєн+безпека#wl\\_1](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020?find=1&text=воєн+безпека#wl_1)
10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 року «Про Стратегію кібербезпеки України» : Указ Президента України від 15.03.2016 р. № 96/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/96/2016#Text>
11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України» : Указ Президента України від 25.02.2017 р. № 47/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017#Text>
12. Олійник О.В. Принципи забезпечення інформаційної безпеки України. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2016. № 4. С. 72–78.
13. Дарнопих Г.Ю. Концепція національної економічної безпеки України як державна стратегія. URL: [http://www.rusnauka.com/8\\_NIT\\_2008/Tethis/Economics/27748.doc.htm](http://www.rusnauka.com/8_NIT_2008/Tethis/Economics/27748.doc.htm)
14. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23.03.2000 р. № 1602-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14#Text>
15. Чернюк Л.Г., Пєпа Т.В. Методолого-практичні основи формування системи управління сталим регіональним розвитком. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/10028/0/2Chernjuk.pdf?sequence=1>
16. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
17. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 р. № 482-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80#Text>
18. Лобанов А.А., Пунда Ю.В. Принципи стратегічного управління підготовкою держави до оборони. *Сучасні інформаційні технології у сфері безпеки та оборони*. 2013. № 1 (16). С. 11–16.
19. Кузьміна М.Н. Правовые основы формирования и деятельности органов внутренних дел (теоретико-правовой аспект) : дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 1996. 228 с.
20. Новак-Каляєва Л. Інноваційні підходи до управління як імперативи децентралізації системи влади в Україні. *Теоретичні та*

*прикладні питання державотворення* : електрон. наук. фах. вид. ; Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. Одеса : ОРИДУ НАДУ, 2015. Вип. 16. 310 с.

### **Pavlyutin Yu. Principles of organization of public administration in the field of national security of Ukraine**

**Summary.** The article considers the general principles of public administration in the field of national security of Ukraine, as well as the consideration of certain principles of public administration in the functioning of individual subjects of national security of Ukraine, determining the origins of their systematization and problems of implementation of such research into modern practice government.

It is generalized that the principles of public administration in the field of national security are the basic ideas and guidelines that determine the patterns of development of public relations in the relevant field of public administration. It is emphasized that such principles require a systematic approach taking into account the essence and content of public administration in modern conditions.

The author considers the principles as the main ideas and guidelines that determine the patterns of development of public relations of the organization of public administration in the field of national security of Ukraine.

The author analyzes the provisions of the National Security Strategy on consolidating the system of principles of organization of public administration in the field of national security of Ukraine. The author emphasizes the lack of provisions in the strategic documents of the security and defense sector, which contain a list of principles of public administration in the field of national security of Ukraine, in addition to the system of basic principles of state policy in the field of national security and defense.

The author notes that these principles should be considered the basis for the formation of a system of principles of public administration in the field of national security of Ukraine, taking into account the directions of its provision and features of legal regulation of public relations, as well as the basis for scientific research in the field of national security various scientific approaches to solving issues on this topic.

The author concludes that further analysis of the principles of public administration and the formation of separate scientific views on the system of principles of public administration in the field of national security of Ukraine should be carried out in order to create a clearly defined system; disclosure of the essence of each of the defined principles, both in theoretical terms and in the law-making process; proper streamlining of them on a stable conceptual basis for the development of the security and defense sector.

**Key words:** national security of Ukraine, ensuring national security of Ukraine, principles of ensuring national security of Ukraine, system of principles of ensuring national security of Ukraine.